

C O N V E G N O

«*Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e
rappresentanza della comunità*»

[Udine, 9.12.2009: Salone del Parlamento, Castello di Udine]

Indirizzo di saluto a mo' di Introduzione.
Efficienza, rappresentanza, sussidiarietà... e interessi
di LUDOVICO A. MAZZAROLLI^(*)

1. Nel ringraziare gli organizzatori del Convegno per l'occasione offertami di porgere all'I.S.G.Re., ai convegnisti e a tutti i convenuti, i saluti dell'Università di Udine, della sua Facoltà di Giurisprudenza e del suo Dipartimento di Scienze giuridiche, a nome del Rettore – prof.ssa Cristiana Compagno –, del Preside – Prof. Danilo Castellano – e del Direttore di Dipartimento (solo la quale ultima cosa posso fare in nome di me stesso), mi permetto, avendone ottenuto il previo consenso di chi era autorizzato a darmelo, di prolungare – seppur di pochissimo – il consueto, formale «*Indirizzo di saluto*» per sfiorare – con alcune osservazioni che sottopongo a mo' di «*Introduzione*» – l'argomento in discussione, posto che esso tocca anche temi che interessano l'ambito dei miei studi.

2. In un periodo di crisi come quello che il nostro Paese (nel più ampio contesto «globale») sta attraversando, può sorgere spontaneo il domandarsi quali siano le «ripercussioni che le diverse dinamiche poste

* (*) Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Udine.
Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Udine.

in essere, o accentuate, da condizioni prolungate di crisi e di recessione producono» in quell'ambito «molto specifico delle istituzioni» rappresentato da «collegi,... comitati, commissioni, ecc.».

Per «la riduzione di risorse disponibili» (come il Ministro dell'Economia e Finanze attualmente in carica non manca di sottolineare ogni volta che ne ha la possibilità) e per «la conseguente contrazione della "offerta" complessivamente a disposizione delle istituzioni pubbliche», non può che allargarsi la «distanza fra intensità della domanda [*espressa dai singoli e dai diversi gruppi sociali*] e capacità di risposta da parte dello Stato», inteso non già come stato-soggetto o stato-persona, bensì come entità comprensiva di qualunque amministrazione pubblica, anche locale.

«Chi vede all'origine dell'attuale crisi il motivo prevalente di un distacco dei partiti politici dagli elettori (dei quali i partiti non sono più un fattore di integrazione sociale) si sforza infatti di ripristinare la rappresentatività delle istituzioni agendo sia sui partiti (necessità della loro alternanza, proposte di modificazione della loro vita interna, ecc.) sia sull'inserimento diretto di altre realtà (apertura ai "tecnici", a categorie professionali, ai sottosistemi politico-amministrativi locali).

«Le proposte volte ad inserire a fianco di un Parlamento riformato (anche in senso monocamerale) le realtà territoriali e gli interessi economico-sociali, ne sono forse la più esplicita espressione.

«Chi invece considera prioritaria, fra le cause della crisi, la fragilità delle sedi decisionali dovuta ad un eccesso di garanzie e di rappresentatività... è naturalmente portato ad intervenire sulla razionalizzazione del processo decisionale (a partire dal rapporto Parlamento/governo) introducendovi una vasta serie di correttivi a

carattere stabilizzatorio fino a toccare le radici stesse delle istituzioni, vale a dire il sistema elettorale⁽¹⁾.

«In senso diametralmente opposto [*ad entrambe le possibili «cause» di crisi appena esposte, tutt'e due incentrate, in fondo e a ben vedere, «sulle» istituzioni, sul loro funzionamento, sulla loro rappresentatività e su un loro rafforzamento e potenziamento*] si collocano le opinioni che mirano, per vari itinerari, a *diminuire la pressione* condensatasi intorno alle istituzioni. Per raggiungere o almeno tentare un simile risultato le vie percorse sono grosso modo di tre tipi: riduzione della "domanda" [*si tratta sempre di quella espressa dai singoli e dai diversi gruppi sociali di cui s'è detto da poco*], trasferimento ad altre sedi di quote (variabili) di potere decisionale, rinuncia ad una gerarchizzazione *ex ante* degli interessi a vantaggio di forme (spesso anonime) di gerarchizzazione *ex post*».

3. Quel che più sorprende di quanto appena riportato non è il contenuto, quanto, piuttosto, la circostanza che si tratta, parola per parola – nel senso che è una vera e propria, lunga citazione –, di quel che scrivevano MARCO CAMMELLI e FULVIO ZUELLI nel 1984⁽²⁾.

Venticinque anni or sono, dunque; più di un quarto di secolo, nel corso del quale pare di potere fondatamente affermare che, per più di un verso, poco o nulla è cambiato.

¹ Se si crede, per considerazioni che muovono dal ruolo centrale di quest'ultima, si può vedere il mio *Legge elettorale, forma di governo, fonti del diritto e sovranità. Note introduttive e riassuntive sulle ragioni per le quali la legge elettorale, in Italia, non può essere considerata alla stregua di una "qualsiasi" legge ordinaria*, in corso di pubblicazione, per ora in tedesco, in *Wahlgesetz und Regierungsform in Italien. Gleichzeitig ein Beitrag zur Rechtsquellenlehre*, in Aa.vv., *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel*, Vienna, Springer Verlag GmbH.

² Aa.vv., *Le istituzioni nella recessione*, a cura di MARCO CAMMELLI, Il Mulino, Bologna, 1984: MARCO CAMMELLI - FULVIO ZUELLI, *Amministrazione e interessi nella recessione: elementi di crisi e opportunità di innovazione*, pp. 241-269 (qui pp. 241-243).

Ma il dato dei cinque lustri (... inutilmente) trascorsi non colpisce in sè e per sé, bensì se rapportato alla «rivoluzione» che ha caratterizzato, nel corso degli stessi, altre porzioni del diritto amministrativo italiano. Basti solo ricordare in questa sede e ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, il mutamento della modalità di elezione dei sindaci, dei presidenti delle province, dei consigli comunali e provinciali⁽³⁾; la radicale trasformazione dell'ordinamento delle autonomie locali⁽⁴⁾; la compiuta regolamentazione - dopo decenni di attesa - del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi⁽⁵⁾; la (tentata) razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e la profonda revisione della disciplina in materia di pubblico impiego⁽⁶⁾; le cc.dd. leggi «Bassanini» recanti, la prima, una delega al Governo per giungere al conferimento di funzioni e compiti a Regioni e ad enti locali, per riformare la p.A. e per addivenire ad una semplificazione dell'azione amministrativa⁽⁷⁾; la seconda, con misure urgenti per lo snellimento dell'attività della stessa p.A. e dei procedimenti decisorii e di controllo⁽⁸⁾; la terza, con modifiche ed integrazioni alle prime due, ma pure con disposizioni in materia di formazione del personale dipendente; di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni ed in materia di edilizia

³ Si veda la l. 25.3.1993, n. 81, dopo la quale, p. es., la l. 30.4.1999, n. 120, con *Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale*.

⁴ Intervenuta con la l. 8.6.1990, n. 142, dopo dieci anni dall'entrata in vigore della quale, è stato varato, con d. lgs. 18.8.2000, n. 267, il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

⁵ Cfr. la l. 7.8.1990, n. 241, con le modifiche e integrazioni di cui alla l. 11.2.2005, n. 15.

⁶ V. il d.lgs. 3.2.1993, n. 29, e, in seguito, tra gli altri, i dd.lggss. 4.11.1997, n. 396, e 31.3.1998, n. 80.

⁷ L. 15.3.1997, n. 59.

⁸ L. 15.5.1997, n. 127 (c.d. legge Bassanini *bis*).

scolastica⁽⁹⁾; la quarta - legge di semplificazione 1998 - intitolata "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi*"⁽¹⁰⁾, per non dire di tutto quel che è solo cominciato con la modifica del Titolo V° della II^ Parte della Cost., intervenuta - nel 1999 - con l'iniziale previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di disposizioni sull'autonomia statutaria delle Regioni⁽¹¹⁾, per proseguire, quindi, poco meno di due anni dopo, con la sostituzione degli artt. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 127; con le modifiche apportate agli artt. 123 e 132; con l'abrogazione totale degli artt. 115, 124, 128, 129 e 130; e con quella parziale dell'art. 125 Cost.⁽¹²⁾; e ciò con l'aggiunta, almeno, della legge ordinaria recante le disposizioni necessarie ad adeguare l'ordinamento della Repubblica alla legge cost. da ultimo ricordata.⁽¹³⁾ ecc...⁽¹⁴⁾.

4. Tornando alla citazione di cui sopra, dalla riduzione delle risorse disponibili e conseguente contrazione dell'offerta a disposizione delle istituzioni pubbliche, all'allargamento della distanza fra la domanda

⁹ L. 16.6.1998, n. 191 (c.d. legge Bassanini *ter*).

¹⁰ L. 8.3.1999, n. 50 (c.d. legge Bassanini *quater*).

¹¹ L. cost. 22.11.1999, n. 1, con modifiche all'art. 121 e sostituzione degli artt. 122, 123 e 126 Cost.

¹² Il tutto avvenuto mediante la l. cost. 18.10.2001, n. 3, con *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

¹³ L. 5.6.2003, n. 131.

¹⁴ Quanto agli anni anteriori al 1989, si può vedere, tra i tanti: C. FRANCHINI, *La riforma amministrativa in Italia*, in AA.vv., *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, a cura di S. CASSESE e C. FRANCHINI, Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 167 - 179.

Per un punto della situazione, dopo la metà degli anni Novanta, invece, cfr., p. es., L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni* nn. 2-3/1997, pp. 329-347.

Sul punto all'inizio del Duemila, v., per tutti, AA.vv., *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, Clueb, Bologna, 2000; AA.vv., *The administrative reforms in Italy: experience and perspectives*, a cura di L. VANDELLI, Clueb, Bologna, 2000.

espressa dal cittadino e capacità di risposta da parte dello Stato; dal distacco dei partiti dagli elettori e conseguente sforzo di ripristinare la rappresentatività delle istituzioni, sia agendo sui partiti stessi, sia puntando sull'inserimento nelle istituzioni di realtà diverse da questi ultimi (a quelle già più sopra indicate si potrebbero aggiungere le cc.dd. «autorità amministrative indipendenti»), al massiccio inserimento delle realtà territoriali accanto ad un Parlamento che si vuole ancora oggi profondamente trasformato, se non, come allora, in senso monocamerale, quantomeno in modo da fare sì che la seconda Camera possa essere pienamente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali; dalla constatazione che le sedi istituzionalmente deputate ad assumere decisioni continuano ad essere fragili sia, come si diceva venticinque anni or sono, per un «eccesso di garanzie e di rappresentatività», ma anche, a parere mio, per un sostanziale fallimento del c.d. «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrativa e gestionale (non ultimo a causa del metodo dello *spoils system*, buono – forse – in teoria, ma debole nella sua realizzazione pratica)⁽¹⁵⁾, alla persistente attualità della necessità di intervenire sulla razionalizzazione del processo decisionale (ancora oggi, e sempre e comunque, a partire dal rapporto Parlamento/Governo e dalla necessità di intervenire sul sistema elettorale) ecc., ... tutto contribuisce a far pensare che, pur con i tanti cambiamenti intervenuti a livello legislativo ordinario e di modifica costituzionale, continui ad esserci, almeno quanto ai punti già elencati, considerati e affrontati alquanto tempo addietro, più di qualcosa che il trascorrere degli anni non basta a dipanare.

¹⁵ Se si crede, si possono vedere, a tale riguardo, i convincimenti espressi in L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale tra "rapporto di fiducia" e "principio di separazione" delle funzioni politico-amministrativa e gestionale*, in *Le Regioni* n. 1/2002, pp. 21 - 58.

4. Ciò premesso in linea generale, quanto allo specifico tema del rapporto tra «efficienza amministrativa» e «rappresentanza della comunità», può però avere il suo peso l'indubbia innovazione costituita dall'introduzione, a livello costituzionale, della nuova formulazione dell'art. 118 Cost.

In particolare nella parte in cui esso ha previsto la costituzionalizzazione del «principio di sussidiarietà»⁽¹⁶⁾, inteso sia in senso «verticale»⁽¹⁷⁾, sia in senso «orizzontale»⁽¹⁸⁾.

Per limitare la notazione al primo aspetto della sussidiarietà (quello che ne prevede l'operatività in senso verticale), l'impressione è che, a ben guardare, così pretendendo che si agisca (trasferendo la competenza sulle funzioni amministrative dal «basso» verso l'«alto», a mano a mano che l'ente investito non si dimostri adatto ad ottenere il risultato che dovrebbe perseguire), è giocoforza stato anche codificato, e a livello costituzionale, il principio secondo il quale la ricerca del maggior grado possibile di «efficienza amministrativa» non deve necessariamente postulare un corollario dell'altrettanto fondamentale principio della «rappresentanza».

L'«esercizio unitario» della funzione che giustifica, per il legislatore costituzionale del 2001, l'uso di quello che qualcuno ha chiamato l'

¹⁶ Anche su detto tema, sono state effettuate alcune riflessioni che si possono leggere in L.A. MAZZAROLLI, *Funzioni locali, funzioni amministrative locali e principio di sussidiarietà*, in *Il diritto della Regione* n. 6/2002, pp. 937 - 966.

¹⁷ Art. 118, co. 1°, Cost., nel nuovo testo introdotto dall'art. 4 della l. cost. n. 3/2001 cit.: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

¹⁸ Art. 118, ult. co., Cost., nel nuovo testo introdotto dall'art. 4 della l. cost. n. 3/2001 cit.: «Stato, Regioni Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

A mo' di esempio degli argomenti correlati o collegabili ai principi di sussidiarietà in senso «orizzontale», v. AA.VV., *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. ALBANESE e C. MARZUOLI, Il Mulino, Bologna, 2003.

«ascensore» della sussidiarietà verticale (in virtù del quale si procede di ente in ente onde assicurare il rispetto dei principi di «*differenziazione*», ma soprattutto di «*adeguatezza*»), allontana – di piano in piano che, per così dire, l'ascensore sale – la funzione amministrativa dal suo fruitore ultimo, cioè il cittadino.

E, se è evidente che ciò è stato pensato per garantire *anche* quest'ultimo (che trarrà vantaggio da un uso *adeguato* del potere, da parte di chi è *adeguato* per esercitarlo al meglio), sembra altrettanto chiaro che mentre il concetto di «adeguatezza» va inteso come riferito, appunto, all'uso del potere, quello di «efficienza» ha invece a che vedere più con il *risultato dell'uso del potere*.

Di talché, di nuovo al di là delle apparenze, «*efficienza amministrativa*» e «*rappresentanza della comunità*» vanno intesi come concetti per così dire «elastici», perché tanto più è piccola la comunità, tanto meno chi la rappresenta è – *per tabulas* – in grado di assicurare il corretto perseguimento di interessi di maggiore respiro¹⁹).

¹⁹ Solo un paio di mesi dopo lo svolgimento del Convegno di cui ora si pubblicano gli *Atti*, si poteva leggere, ne *Il Messaggero del lunedì, Giornale del Friuli*, del 1.2.2010, p. 5, un articolo a firma Sonia Sicco, ove veniva sottolineato, a parziale conferma di quanto sin qui rilevato, come «i servizi amministrativi diversi dall'erogazione di un servizio sociale a un cittadino gravano per il 55% nei bilanci di un comune con meno di 1.000 abitanti. Spesa che progressivamente diminuisce al crescere del numero dei cittadini: sopra i 10.000 abitanti - secondo la Regione - la spesa incide per il 27%. [/] Analogamente per il costo pro capite. Tra i 1.000 e i 3.000 abitanti si parla di circa 47 euro, che scendono a 23 euro nel comune tra i 10.000 e 20.000 abitanti...». Muovendo da questa mera constatazione e da quella secondo la quale, diminuendo le entrate regionali, debbono per forza di cose diminuire anche i trasferimenti ai Comuni, la Regione Friuli Venezia Giulia avrebbe tutta l'intenzione di varare una legge regionale volta ad imporre ai Comuni «piccoli» (quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) l'entrata in un'Unione di «Comuni» («... enti locali costituiti da Comuni territorialmente contermini per l'esercizio in comune di funzioni»). «Chi non lo farà sarà sanzionato» perché la Regione «ridurrà del 25% l'importo dei trasferimenti».

Mai troppo tardi, si potrebbe commentare, leggendo (in AA.vv., *Modernizzare l'Amministrazione pubblica. Il libro bianco del Regno Unito*, Clueb, Bologna, 2000, pp. 83-84) che il Governo laburista inglese «ha fiducia nei servizi erogati dal settore pubblico... Ma ciò non vuol dire imporre servizi del settore pubblico a tutti i costi... Se si vuole che il servizio pubblico da noi offerto sopravviva e cresca, è necessario innovare,

Il principio di «sussidiarietà verticale», in definitiva, in tanto è correttamente da intendere come conquista dei cittadini, in quanto questi ultimi (... e chi li rappresenta) abbiano ben presente che l'art. 118, comma 1°, Cost., nel codificarlo, ha prima di tutto *gerarchizzato* (e mi scuso per la non felice espressione che, però, rende al meglio l'idea) anche gli «interessi», collegando, conseguentemente, la «efficienza» a questi ultimi (e ciò anche se il termine «interessi» non compare nel testo della disposizione) e, in funzione di ciò – anzi, *solo* in funzione di ciò – , l'efficienza alla comunità ed alla sua rappresentanza.

Di talché, l'esigenza di assicurare il maggior grado possibile di efficienza sacrifica, o può vedere sacrificata, l'esigenza della rappresentanza⁽²⁰⁾; con una scala di valore delle due esigenze in gioco che, per una volta almeno, in un'epoca in cui tutto pare doversi e potersi «bilanciare», non sembra affatto affidata ad una attività di bilanciamento, essendo, *a priori*, pre-costituita dal legislatore costituzionale.

acquisire buone idee e tenere sotto controllo i costi. Soprattutto, il servizio pubblico deve gestire in modo efficace ed efficiente politiche, programmi e servizi governativi... [*tenendo ben presente che i*] Governi non sempre prestano sufficiente attenzione all'interdipendenza tra spesa e risultati ottenuti effettivamente dall'utenza» .

²⁰ Mentre può finire con l'esaltare principi diversi, come quello, p. es., della «democraticità», se è vero che «l'efficienza ... non viene presa in esame nella logica dell'interesse individuale, [*andando piuttosto*] commisurata al benessere di una comunità» e non potendo quindi «andar disgiunta dalla verifica costante da parte di quella comunità del grado di soddisfacimento di siffatto benessere. Ciò postula la necessità di un esercizio continuo del metodo democratico per mettere in discussione: l'attualità della definizione degli obiettivi comuni e l'eventuale rinuncia a quelli che entrino in rotta di collisione con i prescelti, quindi le priorità... In altre parole, per la collettività non può esserci efficienza senza democraticità dell'azione [*e*] allo stesso modo... non si può avere democrazia se la pubblica amministrazione non riesce a raggiungere gli obiettivi che le sono stati assegnati dalla collettività»: G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Attualità delle ragioni dell'autonomia locale: metodo democratico e gestione efficiente dei servizi*, in *I nuovi confini dell'interesse pubblico e altri saggi. Autonomie locali e funzione amministrativa nella trasformazione della p.A.*, Padova, Cedam, 1999, p. 53.

LUDOVICO A. MAZZAROLLI

LUDOVICO A. MAZZAROLLI